

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (puitedirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 12 päivänä maaliskuuta 2010 lähettänyt jatkokirjelmän 2. SM 04.03.2010 asiassa U 44/2007 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

- hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta, sosiaali- ja terveysministeriö
- yhteyspäälikkö Essi Rentola, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala, Suomen Kuntaliitto.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon StVL 7/2009 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotus muodostaa osan Euroopan unionin pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa. Eurooppa-neuvoston joulukuun 2006 päätelmissä sovittiin laillisen maahanmuuton toimenpiteistä ja kehoitettiin komissiota esittelemään toimintasuunnitelmassa mainittuja ehdotuksia. Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia kos-

keva nyt käsiteltävä puitedirektiivi sekä muut neljä eri alojen niin kutsuttuja sektoridirektiivejä.

Asiaa käsiteltiin työryhmätasolla viimeksi vuonna 2008. Ehdotus edellytti tuolloin yksimielistä päätöstä, eivätkä jäsenmaat päässet sopuun lopputuloksesta ja erityisesti yhdenvertaisuutta koskevan artiklan 12 soveltamisalasta. Ehdotuksen käsittely jatkui uudelleen helmikuussa 2010. Ehdotuksen oikeusperusta on muuttunut Lissabonin sopimuksen voimaantu-

lon myötä, ja näin ollen ns. oikeusperustaongelma ei ole enää ajankohtainen. Päätös tehdään nyt määräenemmistöpäätöksenä, mikä heikentää tässä tapauksessa Suomen neuvotteluasemaa.

Puheenjohtajamaa Espanja on lähtenyt neuvottelemaan komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisella tekstillä, joka noudattaa laajaa soveltamisalaa. Suomi on pitänyt tätä ongelmallisena asumisperusteisen sosiaaliturvan näkökulmasta. Näyttää siltä, että laaja soveltamisala saa taakseen jäsenmaiden määräenemmistön. Espanja käy parhaillaan neuvotteluja parlamentin kanssa, ja sen tavoitteena on saavuttaa asiassa poliittinen yhteisymmärrys huhtikuussa ja lopullinen hyväksyntä kesäkuun OSA-neuvostossa.

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta yksinkertaistaa yhteisön tasolla oleskelulupajärjestelmää ja määrittellä yleiset puitteet työvoiman maahanmuuton lupaprosessiin. Direktiivis-

sä ehdotettu yhden yhdistetyn luvan, yhden menettelyn ja ns. yhden luukun periaate on Suomessa jo käytössä. Sen sijaan yhdenvertaista kohtelua koskeva artikla 12 on Suomen kannalta ongelmallinen asumisperusteisen sosiaaliturvan näkökulmasta.

Suomi on ehdottanut 12 artiklan soveltamisen rajaamista sosiaaliturvan osalta niihin, jotka ovat saaneet oleskeluluvan työnteon perusteella, mutta jäsenmaiden määräenemmistö riittää ehdotuksen hyväksymiseen sen laajassa muodossa. Suomi pyrkii edelleen etsimään ratkaisuja, jotka pienentäisivät kansallisia vaikutuksia, mutta on epätodennäköistä, että ehdotus enää merkittävästi muuttuu.

Suomi on pitänyt ehdotusta ensisijaisesti periaatteellisena ongelmana, koska tällöin Suomessa asuminen vakituisesti ei enää olisi se periaate, jonka mukaan oikeus sosiaaliturvaan määräytyy. Tällöin myös lyhytaikaisesti Suomeen muuttavat olisivat oikeutettuja asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on aiemmin antanut direktiivistä lausunnon (StVL7/2009 vp), jossa valiokunta puolsi direktiivin hyväksymistä tarkennettuna siten, että yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan rajataan koskemaan vain yhdistelmäluvun haltijoita eikä uloteta henkilöihin, joiden oleskelun peruste on jokin muu kuin työnteko. Laaja soveltamisala on kuitenkin saanut jo taakseen määräenemmistön. Direktiivin kansallisia vaikutuksia näyttäisi olevan vaikea enää supistaa.

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän vuoksi direktiivillä olisi merkittäviä vaikutuksia sekä Kansaneläkelaitoksen myöntämien sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanoon että kunnallisten terveysten palvelujen järjestämiseen.

Yhdenvertainen kohtelu

Direktiivin yhdenvertainen kohtelu koskisi kolmansien maiden kansalaisia, joiden maahantulo

perustuu työntekoon, sekä henkilöitä, joille on myönnetty oleskelulupa jotakin muuta tarkoitusta varten, mutta joilla on oikeus työskennellä. Tällaisia henkilöitä olisivat esimerkiksi opiskelijat. Komission ehdotus kuitenkin sallii sosiaaliturvan osalta yhdenvertaisen kohtelun rajoittamisen niihin, jotka ovat työssä. Puheenjohtajavaltio Espanja on valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdottanut rajauksen poistamista, mutta Suomelle ehdon säilyminen on tärkeää. Direktiivin lupamenettelyn ulkopuolelle on kokonaan rajattu eräitä henkilöryhmiä, kuten kausityöntekijät. Lupamenettely ei koske myöskään alle 6 kuukauden työskentelyä, mutta yhdenvertaiset oikeudet sen sijaan koskevat myös alle 6 kuukautta työskenteleviä.

Yhdenvertaisella kohtelulla ymmärretään yhtäläisiä oikeuksia maan omien kansalaisten kanssa, ja syrjintänä pidetään sekä suoraa että välillistä syrjintää. Välillisenä syrjintänä pide-

tään kaikkia sääntöjä, joita maahantulijan on vaikeampi täyttää kuin maan oman kansalaisen. Yhdenvertaisen kohtelun perusteella oikeudet kuuluvat myös työntekijän mukana seuraaville perheenjäsenille, jotta työntekijään ei kohdistuisi välillistä syrjintää.

Asumisperusteinen sosiaaliturva

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi aiemmassa lausunnossaan, että komission ehdotuksen hyväksyminen merkitsee perustavanlaatuisia muutoksia asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmäämme.

Työskentelyyn perustuvan sosiaaliturvan alueella direktiivin voimaantulo ei tuota Suomelle ongelmia. Vaikka maahantulo olisi lyhytaikaista, työntekijänä kolmannen maan kansalaiselle karttuu eläkettä kaikesta palkasta ja hän on vakuutettu työtapaturman ja työttömyyden varalta heti työsuhteen alusta. Lisäksi hän on sairausvakuutettu, jos työsopimus on tehty vähintään 4 kuukaudeksi.

Asumisperusteisiin etuuksiin, kuten lapsilisään, äitiysavustukseen ja kansaneläkkeeseen, on nykyisin oikeus Suomessa vakinaisesti asuvalle, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti oleskelee täällä. Suomeen muuttava pääsee asumisperusteisten sosiaaliturvaetuuksien piiriin kansalaisuudesta riippumatta maahantulosta alkaen, jos henkilön tarkoitus on muuttaa vakinaisesti Suomeen. Vaatimus vakinaisesta muuttotarkoituksesta koskee siis kaikkia Suomeen muuttavia, niin Suomen kansalaisia, Suomessa aiemmin asuneita kuin muita ulkomaalaisia. Asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina pidetään muun muassa perhesiteitä, vähintään kahden vuoden työsuhdetta, muita siteitä Suomeen ja pakolaisuutta. Lisäksi kolmannen maan kansalaisilta vaaditaan vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa.

Arvio maassa vakinaisesti asumisesta tehdään aina katsomalla henkilön olosuhteita kokonaisuutena, ja Kansaneläkelaitos päättää sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisen henkilöön. Jos vakinaisen asumisen kriteerit täyttyvät, sosi-

aaliturvan soveltaminen alkaa heti maahantulosta.

Jos direktiivin hyväksyminen johtaa siihen, että kolmannen maan kansalainen pääsee Kelan hoitamien asumisperusteisten etuuksien piiriin, vaikka hän ei työskentelisi eikä asuisi vakinaisesti Suomessa, olisivat nämä henkilöt paremmassa asemassa kuin EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen piiriin kuuluvat työntekijät. EU-asetuksen piiriin kuuluvilta niiltä henkilöiltä, jotka eivät asu vakinaisesti maassa, edellytetään vähintään neljän kuukauden työsuhdetta Suomessa. Kansallinen lainsäädäntö tulisi tällöin arvioida uudelleen EU-asetuksen piiriin kuuluvienkin osalta. Muutoksen taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida.

Kunnalliset terveyspalvelut

Suomessa vakinaisesti asuva saa kotikuntalain mukaisen kotikunnan ja kunnan asukkaana kaikki lakisääteiset peruspalvelut. Direktiivissä tarkoitettut henkilöt ja heidän mukanaan tulevat perheenjäsenet olisivat oikeutettuja kunnallisiin terveyspalveluihin, vaikka henkilöt eivät muuttaisi vakinaisesti Suomeen eikä heillä olisi kotikuntaa Suomessa.

Kirjelmän mukaan kansallista lainsäädäntöä olisi täydennettävä siten, että kunnalla olisi velvollisuus antaa palvelut kunnallisverovaroin subventoiduin asiakasmaksuin myös henkilöille, joiden maassa oleskelu ei ole vakinaista. Kirjelmässä on todettu, ettei sosiaaliturvan kustannusvaikutuksia voida luotettavasti laskea, mutta esitetään arvio, että direktiivi aiheuttaisi vuositasolla noin 4 miljoonan euron lisäyksen sosiaaliturvan kustannuksiin. Sen sijaan kirjelmässä ei ole arvioitu, mikä osuus kustannuksista aiheutuisi kunnallisista terveyspalveluista.

Valiokunta katsoo, että mikäli direktiivi tulee edellyttämään vailla kotikuntaa oleville kunnallisten terveyspalvelujen saantia maahantulosta lähtien, kansalliseen lainsäädäntöön on luotava järjestelmä, jolla kunnille korvataan näiden henkilöiden terveydenhoidon kustannukset valtion varoista.

Valiokunnan kanta

Valiokunta yhtyy siihen valtioneuvoston näkemykseen, että sosiaaliturva-artikla olisi hyväksyttävissä, jos se rajautuu työskentelyn perusteella oleskeluluvan saaneisiin ja heidän mukanaan seuraaviin perheenjäseniin. Tämä tukisi direktiivin tarkoitusta edistää työperäistä maahanmuuttoa ja työntekijöiden yhdenvertaista oikeutta sosiaaliturvaan. Sen sijaan vakinaista Suomessa asumista tulisi olla mahdollista edellyttää silloin, kun oleskelulupa on myönnetty muulla perusteella.

Valiokunta suhtautuu erittäin varauksellisesti direktiiviin, mikäli sen tulkinta johtaa tarpeeseen arvioida uudelleen Suomen lainsäädännössä sosiaaliturvaetuksien asumisperusteisuutta vastoin kansallisia tavoitteita.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy edellä esitetyin huomautuksiin asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 23 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
jäs. Risto Autio /kesk
Arja Karhuvaara /kok
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Jukka Mäkelä /kok
Håkan Nordman /r

Markku Pakkanen /kesk
Päivi Räsänen /kd
Paula Sihto /kesk
Satu Taiveaho /sd
Lenita Toivakka /kok
Erkki Virtanen /vas
vjäs. Johanna Karimäki /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.